Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/2823

24. 08. 88

Sachgebiet 2212

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen mit der Altersgrenze in der Ausbildungsförderung

Gliederung

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft vom 24. August 1988 gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 14. Mai 1985 — Drucksache 10/3280.

Der Berichtsauftrag des Deutschen Bundestages

Der Deutsche Bundestag hat am 14. Mai 1985 das Neunte Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (9. BAföGÄndG) vom 26. Juni 1985 (BGBl. I S. 1243) verabschiedet. Dabei hat er die Bundesregierung aufgefordert,

> bis Mitte 1988 einen Bericht über die Erfahrungen vorzulegen, die bis dahin mit der Altersgrenze in der Ausbildungsförderung gemacht worden sind (Drucksache 10/3280).

Die Bundesregierung legt dem Deutschen Bundestag hierzu den nachfolgenden Bericht vor.

1. Altersgrenzen im Ausbildungsförderungsrecht des Bundes

1.1 „Honnefer Modell"

Bis zum Inkrafttreten des Bundesausbildungsförderungsgesetzes im Jahre 1971 konnten Studenten an wissenschaftlichen Hochschulen nach dem „Honnefer Modell" gefördert werden. Nach den dabei geltenden Bewilligungsbedingungen waren Personen antragsberechtigt, die das 40. Lebensjahr bei Förderungsbeginn noch nicht vollendet hatten. Für zugewanderte Studenten und Absolventen des Zweiten Bildungsweges bestand eine Ausnahmemöglichkeit (vgl. Besondere Bewilligungsbedingungen des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft vom 19. November 1970 für die Vergabe von Bundesmitteln zur Förderung von Studenten an wissenschaftlichen Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin).

1.2 Ausbildungsförderungsgesetz

Nach dem am 1. Juli 1970 in Kraft getretenen Ersten Gesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Ausbildungsförderungsgesetz), das die Förderung von Schülern weiterführender allgemein- und berufsbildender Schulen regelte, wurde Ausbildungsförderung grundsätzlich nicht geleistet, wenn der Auszubildende bei Beginn des letzten Ausbildungsabschnittes das 30. Lebensjahr vollendet hatte (§ 8 Abs. 3). Eine Ausnahme galt für Auszubildende, die die schulischen Voraussetzungen für die zu fördernde Ausbildung an einer Berufsaufbauschule, einer Abendrealschule, einem Abendgymnasium oder einem Kolleg erworben hatten — mit Wirkung vom 1. Januar 1971 auch Absolventen der Fachoberschulklassen, deren Besuch eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzte — oder wenn die Art der Ausbildung oder die Lage des Einzelfalles die Überschreitung der Altersgrenze rechtfertigte.

1.3 Bundesausbildungsförderungsgesetz

Auch bei der Neuregelung des Ausbildungsförderungsrechts durch das 1971 in Kraft getretene Bundesausbildungsförderungsgesetz, das an die Stelle der Förderung von Studenten nach dem „Honnefer Modell" und der Förderung von Schülern nach dem Ersten Ausbildungsförderungsgesetz trat, hielt der Gesetzgeber eine Altersgrenze für erforderlich. Nach dem BAföG sollte in erster Linie die Ausbildung junger Menschen gefördert werden (vgl. Drucksache VI/1975, Begründung zum Regierungsentwurf, S. 19). Nach dem Regierungsentwurf sollte die Altersgrenze gegenüber dem Ersten Ausbildungsförderungsgesetz um zehn Jahre auf die Vollendung des 40. Lebensjahres heraufgesetzt werden. Dafür sollten die Ausnahmeregelungen zur Vereinfachung der Ausführung des Gesetzes entfallen. Auf Empfehlung des Bundestagsausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit (zu Drucksache VI/2353 — zu § 10) verzichtete der Deutsche Bundestag auf ein striktes Höchstalter und setzte die Altersgrenze in § 10 Abs. 3 BAföG wie folgt fest:

> „Ausbildungsförderung wird nicht geleistet, wenn der Auszubildende bei Beginn des Ausbildungsabschnitts, für den er Ausbildungsförderung beantragt, das 35. Lebensjahr vollendet hat, es sei denn, daß die Art der Ausbildung oder die Lage des Einzelfalles die Überschreitung der Altersgrenze rechtfertigt."

1.4 6. BAföG-Änderungsgesetz

Mit dem 6. BAföG-Änderungsgesetz vom 16. Juli 1979 wurde die Altersgrenze auf die Vollendung des 30. Lebensjahres herabgesetzt, zugleich aber folgende Ausnahmeregelung vorgesehen:

Die Altersgrenze gilt nicht, wenn

1. der Auszubildende die schulischen Voraussetzungen für die zu fördernde Ausbildung in einer Fachoberschulklasse, deren Besuch eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzt, an einer Abendhauptschule, einer Berufsaufbauschule, einer Abendrealschule, einem Abendgymnasium oder einem Kolleg erworben hat und danach unverzüglich den Ausbildungsabschnitt beginnt,
2. die Art der Ausbildung die Überschreitung der Altersgrenze rechtfertigt,
3. der Auszubildende aus persönlichen oder familiären Gründen, insbesondere der Erziehung von Kindern bis zu 10 Jahren, gehindert war, den Ausbildungsabschnitt rechtzeitig zu beginnen, oder
4. der Auszubildende infolge einer einschneidenden Veränderung seiner persönlichen Verhältnisse bedürftig geworden ist und noch keine Ausbildung, die nach diesem Gesetz gefördert werden kann, berufsqualifizierend abgeschlossen hat.

Durch die Herabsetzung der Altersgrenze sollte der jugendpolitische Charakter des Gesetzes stärker hervorgehoben werden; die Besonderheiten des Zweiten Bildungsweges sollten dabei gewahrt bleiben.

1.5 7. BAföG-Änderungsgesetz

Durch das 7. BAföG-Änderungsgesetz vom 13. Juli 1981 wurde die Ausnahmeregelung in § 10 Abs. 3 Nr. 1 BAföG auf Auszubildende ausgedehnt, die die Zugangsvoraussetzung für die zu fördernde Ausbildung durch eine Nichtschülerprüfung oder eine Zugangsprüfung zu einer Hochschule erworben haben.

1.6 Beratungen des 9. BAföG-Änderungsgesetzes

Der von den Koalitionsfraktionen eingebrachte Entwurf eines 9. BAföG-Änderungsgesetzes sah vor, die Altersgrenze von der Vollendung des 30. auf die Vollendung des 27. Lebensjahres weiter herabzusetzen. Hierdurch sollte der jugendpolitische Charakter des Gesetzes noch stärker betont und gleichzeitig eine Annäherung der Altersgrenzen im Ausbildungsförderungs-, Kindergeld- und Steuerrecht erreicht werden.

Die Diskussion im federführenden Ausschuß für Bildung und Wissenschaft über Zahl und Art der im geltenden Förderungsrecht bereits enthaltenen, der im Entwurf der Koalitionsfraktionen zusätzlich vorgesehenen und der auf Grund der Ausschußberatungen darüber hinaus als unumgänglich notwendig angesehenen Ausnahmeregelungen bei der Altersgrenze wurde mit dem Ergebnis geführt, daß die aus sachlichen Gründen notwendigen Ausnahmeregelungen einen unvertretbaren Verwaltungsaufwand verursachen würden. Von der in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Absenkung der Altersgrenze wurde daraufhin abgesehen (Drucksache 10/3280, S. 6).

2. Altersgrenzen in anderen Bereichen

Der Deutsche Bundestag hatte die Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Auftrag zur Analyse der wirtschaftlichen Situation von Familien mit mittlerem Einkommen aufgefordert, die unterschiedlichen Altersgrenzen im Steuer-, Sozialversicherungs-, Sozialleistungs- und öffentlichen Dienstrecht einerseits sowie die grundsätzlich unbeschränkte Dauer der Verpflichtung nach dem bürgerlichen Unterhaltsrecht andererseits darzustellen und zu prüfen, ob eine Angleichung der Altersgrenzen geboten erscheint. Die Bundesregierung hat hierzu in ihrem Bericht zur Ausbildungsfinanzierung in Familien mit mittlerem Einkommen (Drucksache 11/610, S. 15ff.) ausführlich Stellung genommen. Im Ergebnis spricht sich die Bundesregierung darin gegen eine Harmonisierung der unterschiedlichen Altersgrenzen in öffentlich-rechtlichen Bestimmungen, insbesondere im Steuer-, Kindergeld- und Ausbildungsförderungsrecht, aus.

3. Erfahrungen mit der derzeit geltenden Altersgrenze im BAföG

3.1 Altersgrenzen nach § 10 Abs. 3 Satz 1 BAföG

Die durch das 6. BAföG-Änderungsgesetz im Jahre 1979 eingeführte Altersgrenze von 30 Jahren gilt einschließlich des durch das 7. BAföG-Änderungsgesetz im Jahre 1981 modifizierten Ausnahmekatalogs unverändert. Die Argumente, die bei der Beratung des 9. BAföG-Änderungsgesetzes gegen eine Absenkung der Altersgrenze auf die Vollendung des 27. Lebensjahres vorgetragen wurden, haben seither weiter an Bedeutung gewonnen. So ist der Anteil der Studienberechtigten, die vor Studienaufnahme zunächst eine Berufsausbildung außerhalb der Hochschulen absolvieren, weiter erheblich angestiegen. Die Gruppe der Studienanfänger, die erst nach einer beruflichen Erstausbildung und gegebenenfalls auch längeren Berufstätigkeit mit einem Studium beginnen, ist seit 1985 wie auch schon in den Jahren zuvor größer geworden. Der Anteil der 27- bis unter 30jährigen Studienanfänger hat von 1,8 % im Jahre 1975 auf 3,1 % im Wintersemester 1986/87 zugenommen. Der Anteil aller noch älteren Studienanfänger ist im selben Zeitraum von 1,8 % auf 2,7 % gestiegen. Es ist damit zu rechnen, daß sich diese Entwicklung fortsetzen wird. Bei einer Herabsetzung der Altersgrenze wäre zu klären, ob aus sachlichen Gründen zusätzliche Ausnahmeregelungen eingeführt werden müßten. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand wurde bereits bei der Beratung des 9. BAföG-Änderungsgesetzes für unvertretbar gehalten.

Deutsche Hochschulabsolventen treten im internationalen Vergleich relativ spät in das Berufsleben ein. Die Frage einer Absenkung der Altersgrenze des Bundesausbildungsförderungsgesetzes ist daher auch unter diesem Gesichtspunkt zu prüfen. Für eine Absenkung beispielsweise auf die Vollendung des 27. Lebensjahres würde sprechen, wenn eine namhafte Zahl geförderter Studenten hierdurch zu einem früheren Beginn ihres Studiums veranlaßt werden könnte. Die Gruppe der geförderten Studenten, die bei Beginn ihres Studiums das 27., aber noch nicht das 30. Lebensjahr vollendet hatten, machte im Wintersemester 1986/87 bei grober Schätzung jedoch nur 1 500 bis 2 000 Personen aus. Selbst wenn man alle BAföG-geförderten Studenten dieser Altersgruppe bewegen könnte, ihr Studium nicht erst vor Vollendung des 30., sondern bereits vor Vollendung des 27. Lebensjahres zu beginnen, hätte dies weder nennenswerte Auswirkungen auf das Durchschnittsalter der deutschen Hochschulabsolventen insgesamt noch wesentliche Auswirkungen auf das Durchschnittsalter der Hochschulabsolventen, die während ihres Studiums BAföG-Förderung erhalten. Im übrigen ist davon auszugehen, daß einem Teil der betroffenen Studenten über entsprechende Ausnahmetatbestände doch für ein erst nach Vollendung des 27. Lebensjahres begonnenes Studium Ausbildungsförderung geleistet werden müßte.

Zu einer Überschreitung der Altersgrenze kommt es vornehmlich in Fällen einer weiteren Ausbildung nach § 7 Abs. 2 BAföG. Im Hinblick auf den Ausnah-

mecharakter dieser Förderung eines Zweitstudiums bedarf es indessen keiner weiteren Einschränkungen bei der Altersgrenzenregelung.

3.2 Ausnahmeregelungen nach § 10 Abs. 3 Satz 2 BAföG

Das Gesetz enthält vier Ausnahmetatbestände, die sich in der Verwaltungspraxis im wesentlichen als notwendig und sinnvoll erwiesen haben. In einzelnen Bereichen aufgetretene Probleme und offene Fragen, die eine Modifizierung bzw. auch Ergänzung der Ausnahmetatbestände erwägenswert erscheinen lassen, werden nachfolgend dargestellt.

3.2.1 § 10 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BAföG (Zweiter Bildungsweg)

Die Altersgrenze gilt nach § 10 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BAföG nicht für Auszubildende, die die Zugangsvoraussetzungen für die zu fördernde Ausbildung auf dem Zweiten Bildungsweg, durch eine Nichtschülerprüfung oder eine Zugangsprüfung erworben haben und danach unverzüglich den Ausbildungsabschnitt beginnen. Da das Gesetz für den Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung auf den genannten Bildungswegen keine Altersgrenze vorsieht, können beispielsweise auch über 50jährige, die auf diesem Wege die Studienberechtigung erlangen und unverzüglich mit dem Studium beginnen, nach dem BAföG gefördert werden (so hat das Bundesverwaltungsgericht 1985 — FamRZ 86, 108 — entschieden). Der Gedanke, daß die in dem geförderten Ausbildungsabschnitt erworbene berufliche Qualifikation auf Grund des Lebensalters des Auszubildenden nicht mehr oder kaum noch im Berufsleben verwertet werden kann, tritt ebenso wie der jugendpolitische Charakter des Gesetzes zurück. Dennoch sollte für den Beginn der in § 10 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BAföG genannten Ausbildungen förderungsrechtlich eine absolut ausschließende Altersgrenze nicht eingeführt werden. Sie würde entweder sehr hoch sein müssen oder der Verschiedenartigkeit der Fälle nicht gerecht werden können.

3.2.2 § 10 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 BAföG (Art der Ausbildung)

Ausbildungsförderung wird nach § 10 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 BAföG auch dann geleistet, wenn die Art der Ausbildung die Überschreitung der Altersgrenze rechtfertigt. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Vorschrift in seinem Urteil vom 16. Oktober 1980 (FamRZ 1981, 210) dahin gehend ausgelegt, daß die Voraussetzungen als erfüllt anzusehen sind, wenn in dem betreffenden Fach die Zahl der Auszubildenden, die bei Ausbildungsbeginn die Altersgrenze von seinerzeit 35 Jahren überschritten haben, einigermaßen konstant 10 v. H. der Zahl aller Studienanfänger erreicht. Die seither ergangene Rechtsprechung der Instanzgerichte sieht — auch nach der Herabsetzung der Altersgrenze durch das 6. BAföG-Änderungsgesetz — die 10-Prozent-Grenze als Indiz für das Vorliegen der in § 10 Abs. 2 Nr. 2 BAföG genannten Art der Ausbildung weiterhin an.

Die Ausnahmeregelung hat in der beschriebenen Auslegung nur geringe praktische Bedeutung. Im Wintersemester 1986/87 hatten nur 2,7 % der deutschen Studienanfänger an den Hochschulen insgesamt das 30. Lebensjahr vollendet. Den höchsten Anteil an Studienanfängern von über 30 Jahren haben nach vorliegenden Unterlagen die Studiengänge der Fachrichtung „Sozialpädagogik/Sozialarbeit". Selbst hier sind die vom Bundesverwaltungsgericht genannten Voraussetzungen nicht gegeben. Der Anteil der über 30jährigen Studienanfänger liegt nach dem Ergebnis einer im Wintersemester 1986/87 durchgeführten Umfrage bei den Ländern bundesweit zwischen 5 und 10 %. Bei weiter steigendem Durchschnittsalter der deutschen Studienanfänger könnte die Vorschrift Bedeutung gewinnen. Es wird abzuwarten sein, ob dies der Fall sein wird. Im Augenblick ist eine Änderung nicht geboten.

3.2.3 § 10 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 BAföG (persönliche oder familiäre Gründe)

Nach § 10 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 BAföG findet die in Satz 1 festgesetzte Altersgrenze keine Anwendung, wenn der Auszubildende aus persönlichen oder familiären Gründen, insbesondere der Erziehung von Kindern bis zu 10 Jahren, gehindert war, den Ausbildungsabschnitt rechtzeitig zu beginnen. Nach der derzeitigen Regelung muß geprüft werden, ob die Ausbildung nicht schon zu einem früheren Zeitpunkt vor Vollendung des 30. Lebensjahres hätte begonnen werden können. In der Praxis wird es als unbefriedigend empfunden, wenn die Ausbildungsförderung mit der Begründung abgelehnt werden muß, daß die Ausbildung bereits vor der Kindererziehung, z. B. im Alter zwischen 18 und 21 Jahre hätte durchgeführt werden können. Eine stärkere Gleichstellung von kindererziehenden mit kinderlosen Auszubildenden könnte dadurch erreicht werden, daß ausbildungslose Zeiten vor Beginn der Kindererziehungsphase unschädlich sind, sofern die Kindererziehungsphase vor der Vollendung des 30. Lebensjahres begonnen hat. Eine solche Ausweitung der Ausnahmeregelung wäre jedoch mit dem Grundgedanken des BAföG, Förderung nur für eine planvoll angelegte und zielstrebig durchgeführte Ausbildung zu leisten, nicht ohne weiteres vereinbar. In Betracht käme jedoch, unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte eine förderungsrechtlich unschädliche Zeitphase der Orientierung in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift (VwV) zu § 10 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 festzulegen.

3.2.4 Aussiedler, Zuwanderer sowie heimatlose und asylberechtigte Ausländer

Bei der Anwendung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes auf die genannten Personengruppen ist es verschiedentlich zu Problemen gekommen, da die beabsichtigte Ausbildung vielfach erst nach Vollendung des 30. Lebensjahres begonnen wird und die im Gesetz genannten Ausnahmetatbestände nicht in allen Fällen greifen. Es ist daher überlegt worden, in § 10 Abs. 3 Satz 2 BAföG einen besonderen Ausnahmetatbestand für Spätaussiedler und vergleichbare Personengruppen zu schaffen. Im Ergebnis wird dies

jedoch nicht vorgeschlagen, da in begründeten Einzelfällen, in denen Auszubildende der genannten Personengruppen bei Beginn des Ausbildungsabschnittes das 30. Lebensjahr vollendet haben und keinen der im Gesetz enthaltenen Ausnahmetatbestände erfüllen, Hilfen aus dem sog. Garantiefonds gewährt werden können. Der aus Mitteln des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit finanzierte Garantiefonds dient der alsbaldigen gesellschaftlichen, schulischen und beruflichen Eingliederung junger Um- und Übersiedler sowie junger Asylberechtigter und Kontingentflüchtlinge. Soweit es sich um aus- oder umgesiedelte Hochschulabsolventen handelt, die ein Zweitstudium aufnehmen müssen, weil ihr erster berufsqualifizierender Abschluß hier nicht anerkannt wird, kommt eine Förderung aus dem sog. Akademikerprogramm in Betracht, das aus Mitteln des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft finanziert wird.

4. Zusammenfassung

Durch die Altersgrenzenregelung des Förderungsrechts wird der jugendpolitische Charakter des staatlichen Förderungssystems gewahrt. Gleichzeitig trägt die Regelung den Erfordernissen einer differenzierten Ausbildungswirklichkeit im Rahmen planvoll angelegter und zielstrebig durchgeführter Ausbildungen Rechnung.

Die besondere Zielsetzung der förderungsrechtlichen Altersgrenze spricht nicht dafür, sie den altersmäßigen Beschränkungen der steuerlichen Entlastungen und des Kindergeldes anzugleichen.

Die geltende Regelung hat sich insgesamt bewährt. Eine Reduzierung des durchschnittlichen Alters der deutschen Hochschulabsolventen wäre durch eine weitere Absenkung der Altersgrenze nicht zu erreichen. Die grundsätzliche Festlegung der Altersgrenze auf 30 Jahre ermöglicht es, die Ausnahmen in Grenzen zu halten.

Die Bundesregierung wird lediglich vorschlagen, in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu § 10 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 BAföG eine förderungsrechtlich unschädliche Zeitphase der Orientierung im Falle der Verhinderung des rechtzeitigen Beginns des Ausbildungsabschnitts aus persönlichen oder familiären Gründen festzulegen.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333